

開城工業団地の閉鎖（下）

— 韓国「包容政策」の失敗とその教訓 —

森 善 宣

The Closing down of the Kaesong Industrial Complex (Part 2)

—The Failure and its Lessons of the “Inclusion Policy” of South Korea—

Yoshinobu MORI

要 旨

開城工業団地（工団）は、南北朝鮮の鉄道・道路の連結、金剛山観光開発と共に、韓国の進歩革新政権による「包容政策」の核心的な政策の一つとして開始された。だが、2016年に入って行われた北朝鮮による核・ミサイル開発とその実験に伴い、朴僅恵前政権がその閉鎖を断行したことで、事実上その政策の失敗が誰の目にも明らかになった。その政策は、韓国大統領の金大中が「太陽政策」という構想の下に開始し、それに続く盧武鉉政権で「平和繁栄政策」として継承されたものの、2006年10月に北朝鮮が最初の核実験を行ってから、続く李明博～朴僅恵の反共保守政権で等閑に付された感がある。

本稿は（上）（下）の2回にわたり、この工団の顛末に光を当てることを通じて包容政策が失敗する原因を探り、そこから得られる教訓を抽出しようとする試みである。本稿では、開城工団の経営実態と南北関係を探り、そこから包容政策のどこに問題点があったのかに迫る。本稿の導き出す教訓は、文在寅が大統領となった韓国政権で、仮に南北関係の改善の中で工団も再開される場合、政経分離の原則が適応不可能な前提の下では工団と包容政策を切り離すべき点にある。そして困難な課題を乗り越えて工団が再開される場合、韓国ひとりの投資ではなく日米中ロ EU などから国際投資を導くことこそ、南北朝鮮の経済協力が成功する鍵であると共に包容政策を新しい形で適用する道であることを示したい。

なお、（下）では本稿の第3章以下を叙述するため、第2章より前は（上）を参照されたい。

目 次

はじめに

1. 南北経済協力の端緒

- (1) 北朝鮮の改革開放政策／(2) 南北間の接触から金大中の「和解と協力」へ
- (3) 南北首脳会談から南北経済協力へ

2. 開城工業団地の稼働開始

- (1) 南北間の協議から工業団地を開城へ
- (2) 開城工業団地の稼働開始

- (a) 開発計画の策定とインフラ整備／(b) 企業の募集と投資
 - (c) 労働者のリクルートと教育（以上を（上）に掲載、後続は（下）に掲載）
 - 3. 開城工業団地の経営実態と南北関係
 - (1) 経営開始と初期の実態／(2) 北朝鮮の労働管理／(3) チョコパイ事件の顛末
 - (4) 現地踏査の経験から
 - 4. 包容政策の失敗とその原因
 - (1) 理念の孕む問題：反共国家の限界
 - (2) 経営プロセスが被った問題点：北朝鮮の挑発から5.24措置へ
 - (3) 目的と結果の齟齬：経済発展と核・ミサイル開発
 - 5. 開城工業団地の失敗から得られる教訓
 - (1) 政経分離の不可能性／(2) 国際投資の必要性／(3) 工業団地と日本の役割
- おわりに

はじめに

2016年に入り、朝鮮民主主義人民共和国【以下「北朝鮮」と略記】をめぐる情勢が急展開を見せ、その一連の核実験やミサイル発射などにより、周辺諸国との緊張が高まった。特に大韓民国【以下「韓国」と略記】との間では急激に関係が悪化し、両国の経済協力を象徴する「開城工業団地（*the Kaesong Industrial Complex*）」【以下「工団」と略記】は同年2月10日、その営業を全面中断するに至った⁽¹⁾。工団は今までに北朝鮮の措置により往来が遮断されたり、また2013年には北朝鮮による一方的な中断措置により一時的ながら稼働を止めたりしたことがある⁽²⁾。だが、今回の営業中断は事実上の閉鎖であり、その後朴僅恵が史上はじめて韓国大統領として弾劾されたのを受けて、2017年5月に韓国大統領選挙が実施されて、当時の野党である「共に民主党」の大統領候補だった文在寅が政権を握ったとは言え、再開の展望は数多くの課題を克服しなければ事実上は開かれないうって良い⁽³⁾。

この工団の閉鎖は、いわゆる「包容政策（*inclusion policy*）」の一環として南北朝鮮の間で進められてきた三大事業、すなわち鉄道・道路の連結、金剛山観光開発、工団での経済協力のうち、その最後の事業までも失敗に帰したことを意味する。金大中政権で開始された「太陽政策」と言われる一種の「包括的関与政策（*engagement policy*）」を後続の盧武鉉政権で「平和繁栄政策」として継承したところから、これらを総称して包容政策と呼ぶ⁽⁴⁾。周知のように、包括的関与政策は米民主党政権の十八番で、特にクリントン（Bill Clinton）米政権で実施されたことで知られており、その末期には米朝首脳会談の機運が高まった。ところが、現在のトランプ（Donald Trump）米共和党政権では、シリアやイランとの関係悪化と同様に、北朝鮮との関係も一触即発の緊張状態が継続している⁽⁵⁾。

工団の閉鎖をめぐっては、その理由が不明確であるとして韓国国内で厳しい論議が繰り広げられた。韓国政府が挙げた理由は、工団から北朝鮮が得る収益が彼らの核やミサイルの開発に充当されている疑惑であったが、その疑惑には反証が次々と挙げられただけでなく、北朝鮮みずからも反論に打って出た⁽⁶⁾。けれども、最終的に韓国の前政権を率いた朴僅恵大統領の決断により、その閉鎖が敢行されてしまい、包容政策は完全に失敗したことが誰の目にも明らかになった。前大統領の朴僅恵は、北朝鮮が非核化措置に乗り出さない限り、工団の再開を考慮しない方針だったが⁽⁷⁾、新大統領の文在寅も北朝鮮の度重なるミサイル発射には断固とした対応策を講じる姿勢が明確である⁽⁸⁾。

そこで本稿は（上）（下）の2回にわたり、金大中政権での開始以来、工団に注目して蓄積してきた研究成果を整理し、現在までの包容政策の顛末を概観して、そこから得られる教訓を抽出しておきたい。ここで2回に分ける理由は、本来は書籍とする内容を縮約したためである。どのようにして工団は始まり、

これまで経営されてきたのか。そこでの問題点はどこにあったのか、そして翻って、それら問題点から考えて包容政策が失敗に帰する原因は何であったのか。これら諸点について現時点で本稿なりに解答を与えておくことは、万が一この後に工団が再開されるに至る場合、これまでと同じ形で再開されるという保障はないにしろ、将来に同じ轍を踏まないために重要であろう。

とりわけ筆者は2015年末まで、工団に実際の投資を試みる将来計画を持っていた者として⁽⁹⁾、この研究成果の整理が大切な作業に思われる。また韓国と北朝鮮の両方から工団を数度にわたり訪問し、現地を見聞した経験から得られる生産工程の実感も紹介しておくことで、今後もしも同様な事業が再開される時に参考になると期待できる。さらに本稿では、工団における実際の経営状況を考察する中で、これまで余り知られてこなかった北朝鮮内部の政策決定過程についても、ある程度それに迫ることが出来るであろう。

既に工団そのものが持った構造的な問題点は、多くの文献で指摘されている。簡単に示せば、次のように要約できよう。①李明博政権で取った5.24措置⁽¹⁰⁾、②開業当初からの労働力不足、③人事・労務制度に起因する低生産性、④人事・労務・税務などの制度におけるグローバル・スタンダードとの大きな差異、⑤原産地問題による一部地域への輸出不可能⁽¹¹⁾、⑥中国・東南アジアと対比した単位当たり投資額の過多、⑦金融活用上の制約、⑧未来に対する予測が不可能⁽¹²⁾。

したがって、本稿では既存の研究成果を踏まえ、工団に象徴される包容政策の持つ内実に迫る中で、それを取り巻く環境からして本来的に当初の目的が実現不可能であったことを示し⁽¹³⁾、その再開が試みられる場合には国際環境の変化を反映させて、国際的な共同投資を伴わなければならないことを主張しようとするものである。特に、我が日本が工団経営に果たす役割にも言及して、南北朝鮮に対する日米中ロ EU の協力という次元で、実現できる工団としての将来的展望を開示したいと思う。

3. 開城工業団地の経営実態と南北関係

稼働を始めた開城工団でどのような経営が行われていたのかは、南北関係によって左右されるだけでなく、逆に南北関係に影響を与えるという両面を持った。稼働の初期においては良好な南北関係を反映して、2006年10月の北朝鮮による最初の核実験に伴う障害はあったものの、比較的に順調に経営が開始され、韓国の入住企業も北朝鮮の労働者たちも希望に満ちた出発を切ったと言える。

(1) 経営開始と初期の実態

2005年8月にソウル、釜山、大邱などで韓国企業に投資説明会を行った結果、第1次入住企業は24社に上り、同年9月に工場立地の敷地分譲契約を結んだ。これら入住企業が2008年2月に李明博政権が出現するまで、一方で初期の工団形成期において試行錯誤しながら経営を開始した。他方で同時期には既に北朝鮮による核実験が予見されており、南北政府間でそれに伴う関係悪化を食い止めようと数次にわたる会談が続いた。

このような複雑な時期であったにも関わらず、2007年10月には第2次南北首脳会談が平壤で開催され、総理級の南北会談も成就した。同時に、高い職責の人々が韓国から開城工団を訪問すると共に米下院議員、在韓米大使と大使館職員、そしてEU議員団も現地を訪れた。これらの状況は次頁に示す図表に整理しているように⁽¹⁴⁾、工団の開始時期における期待と活気を示しており、この後に続く開城工団の停滞期を考察する上で良い対照を提供している。

工団の停滞期を説明する必要はないであろうから、代わりに当時の盧武鉉政権がどのような政策をとっていたのか、当時の韓国政府で統一部長官であった李鍾奭の回顧録に従って概観しておこう⁽¹⁵⁾。李鍾奭は

「平和繁栄政策」の理論的な立案者であると共に、北朝鮮による最初の核実験でその職責から退いたように、開城工団の盛衰を象徴的に表す人物で、実際に北朝鮮の核実験が工団の停滞をもたらした。

彼は長官に就任後、「国民の中へ」「国家の基本責務遂行」および「平和構築と共同繁栄の追求」という3つの政策方向のうち、この「基本責務」を「南北経済協力と連携して果敢に実践」とすると共に「南北がウィン・ウィンとなる大型南北経済協力を模索」としようとした。このために彼は、第18次南北長官級会談で、いくつかの他の提案と共に「大規模な南北経済協力を北側に提案するため、開城工団を拡張・発展させること」に言及したという⁽¹⁶⁾。

このうち開城工団に関しては、李鍾奭は工団の企業説明会で次のような自説を開陳していた。「皆さんは民族事業をしようと開城工団に入るとお考えにならないで下さい。民族事業は政府がやるので、皆さんは開城工団に行かれるならば、利益を残して下さい。皆さんが利益を残すことが民族のためなのです。ですから、工場を回して利益を出す自信がある方だけ入住して下さい」。また彼は、次のように述べたという。「北朝鮮が自ら助けてくれと手を差し延ばすようにしなければなりません。そのようにする段階には、政府支援が現在の2倍に増えるでしょう。」⁽¹⁷⁾

顧みれば、いかに見通しが甘かったかということが明々白々であるが、経営初期における各企業では韓国が北朝鮮を助けてやるという雰囲気が強かった。本論(上)で説明したように実際、経営実態として北朝鮮の労働者たちは、開城工団で韓国にいる同胞を助けて統一を促進するという建前で働いていた。李鍾奭が主張した経営を通じて利益を上げるという資本主義的な目標は、そもそも南北朝鮮の経済協力として行う工団経営の前提からして、本来的に達成不可能性を孕んでいた。

したがって当然ながら、南北朝鮮の経済協力が政治外交的な理由から出来なくなると、工団の経営は挫折する外なかった。南北朝鮮の「和解と協力」⇒南北の経済協力⇒「和解と協力」の前進と高度化⇒経済協力の推進と規模拡大……という好循環は結論的に述べると、それまで対立が常態であった朝鮮半島では進歩革新勢力と呼ばれる包容政策を標榜する政権が続いてこそ実現できるのであって、反対に反共保守勢

(図表4) 開城工業団地の形成期における主要事項

区分	主 要 事 項
国際 関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第5次6者会談が持続して第6次会談へ／北が核実験を強行(2006.10.9)／UN安保理が対北制裁決議案を採択 ・ 第5次6者会談の3段階会議で9.19共同声明の履行のため初期措置として2.13合意を発表(07.2.13)／第6次6者会談での2段階会議で9.19履行のため2段階措置を発表(07.10.3)／米国から北核無力化チームが訪朝(07.10.11)
南北 関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 北の核実験に続き、南が対北制裁措置を発表／南北長官級会談が第21次まで進行(07.5.29)／南北首脳会談とそれに続く数種類の高位級会談が継続してその成果を合意書として発表(07.10.4～07.11)／第6次南北将星級軍事会談および第35次南北軍事実務者会談まで進展 ・ 北が離散家族再会の中断などを通報(06.07)／第15次南北離散家族の再会＋第7次南北離散家族画像再会が実現(07.05)／南が北のミサイル発射を理由に肥料・コメの提供を留保 ・ ミサイル発射で中断した北の肥料や食糧の支援および水害復旧や口蹄疫防止を南が支援
経済 協力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 鄭村に南北が共同で黒煙鉱山を竣工(06.04)／南北が共同して端川地域で地下資源を調査 ・ 第2～3次南北軽工業および地下資源開発の協力のための実務会議が進行／南から北へ技術支援団が平壤にある4つの工場を訪問して技術指導／ポリエステル短繊維300トンなど軽工業原資材を仁川空港から北へ空輸／グッドネイバーズが飼料工場、大同江製薬工場、三石鶏工場を竣工(06.6～11)
開城 工団	<ul style="list-style-type: none"> ・ 在外公館長99名が訪問(06.02)／米下院国際関係委員会諮問委員と在韓米大使館職員が訪問(06.03)／韓国会予算決算委員会特別委員会所属の与野党議員30余名が訪問(06.03)／開かれたウリ党議長が訪問(06.04＋06.10)／統一部長官と政府高位関係者40余名が訪問(06.05)／米国務省東アジア・太平洋首席副次官補が訪問(06.06)／在韓米大使ほか韓米外交官8名が訪問(06.06)／EU議員団8名が訪問 ・ 総生産額1億ドル達成(07.01)／開城工団の支援に関する法律を制定(07.08)／送電方式の電力供給開始(154kV、10万kw)／平和発電所の竣工(07.06)／総生産額2億ドル達成(07.09)／第1段階基盤施設竣工(07.10)／南北経済協力協議会事務局庁舎竣工(07.12)

力と言われる既得権の保持勢力が執権すれば、自ずと行き詰まるのであった。

このような事態は、2006年10月に北朝鮮が最初の核実験を行うと共に早晚やって来る運命であったと言って良い。実際に李鍾奭は、次のように述懐している。「北朝鮮が核実験を行ったという報告を受けた瞬間、私は参与政府で私の役割はここまでだという考えが直感的に上った。いや、既に2006年夏から北核問題が破局へ向かって突き進む中、核実験の事態が発生すれば辞表を出さねばならないだろうという思いを心の中に募らせていた。」

ここで重要なのは李鍾奭が、統一部長官は統一外交安保政策に責任を持つから辞任するのではなく、その職責を以てしても「朝鮮半島の情勢は私の構想を実践し難く流れて行っていた」点である⁽¹⁸⁾。つまり、これまで繰り返して述べたように、南北朝鮮の「和解と協力」という目標であると同時に手段である開城工団は、彼の構想を実現するには内在的な限界が大き過ぎたと言うべきであろう。最終的には盧武鉉の後に李明博が執権するに至り、工団は事実上の停滞に陥ってしまった。

このように事態が進む中でも開城工団の入住企業は、現地で経営を続けていた。経営は実態として当初、法規に則って行うことが原則であったが、法規に定めていない問題については、開城工団を総括する北朝鮮の中央特区開発指導総局【以下「総局」と略記】と韓国の開城工業地区管理委員会【以下「管理委」と略記】が協議して解決することになっていた。もしも法規上の解釈で食い違いが生じる場合も、やはり総局と管理委が協議して解決することになっていた⁽¹⁹⁾。

既に本論（上）で紹介したように、全く接触の無かった南北朝鮮が一方は資本と技術、他方は土地と労働者を出し合って経済協力を試みるという史上初の実験であった分、現場の経営は多くの問題にぶつかる外なかった。とは言え、のちに北朝鮮は労賃の引上げや待遇改善を要求するに至るものの、経営の初期においては南北朝鮮の双方が少なくとも工団の存続を図ろうとしていたことだけは間違いない。ただし、北朝鮮にとって工団は金正日が命じた以上、必ず成功させねばならない南北間の事業であったし、韓国の入住企業のほぼ全部が自社の命運をかけて事業を始めたからである⁽²⁰⁾。

したがって、とりわけ韓国の入住企業は停滞に陥って後にも必死に労務管理を工夫しながら経営努力を続けていた。そして、この労務管理という点においては北朝鮮当局も韓国の企業と同様、日本人が驚くような努力を傾けていた。その象徴的な事件は、いわゆる「チョコバイ事件」なのだが、この事件に入る前に南北朝鮮がそれぞれどのような労務管理を試みていたかを概説しておこう。南北朝鮮の労務管理は、相互補完し合って工団現地で各々の目的を追求するのに働いたと言えよう。

(2) 南北朝鮮の労働管理

南北朝鮮の労務管理については、おそらく現地で労務管理を含む労働者の管理に直接的に携わった金鎮香が最も詳しいと言えよう⁽²¹⁾。筆者は李鍾奭の紹介を得て彼にインタビューを行ったことがあり、彼が語った話を記録に残す意味は大きいと思える。なぜならば、このような経験は誰でも出来ることなく、書籍などを通じて公開するには依然として日時が経過していないので差し障りがあるからである。ここでは金鎮香のインタビュー記録に従い、個人名などは公開しない形で叙述することをお断りしておく。

まず、開城工団の労務管理で最大の問題は、やはり北朝鮮の労働者に払われる労賃であろう。開城工団の賃金体系は、次頁の（図表5）に示した通りである。もともと労賃は、労働規定第32条（労働報酬の支払い）に「企業は労働報酬を貨幣で従業員に直接あたえなければならない」と定めていた。ところが、実際の支払いは次のような手続きに従って行われていた。

- ① 企業は勤労者別の給与明細表を作成し、各勤労者が確認と署名を行う、

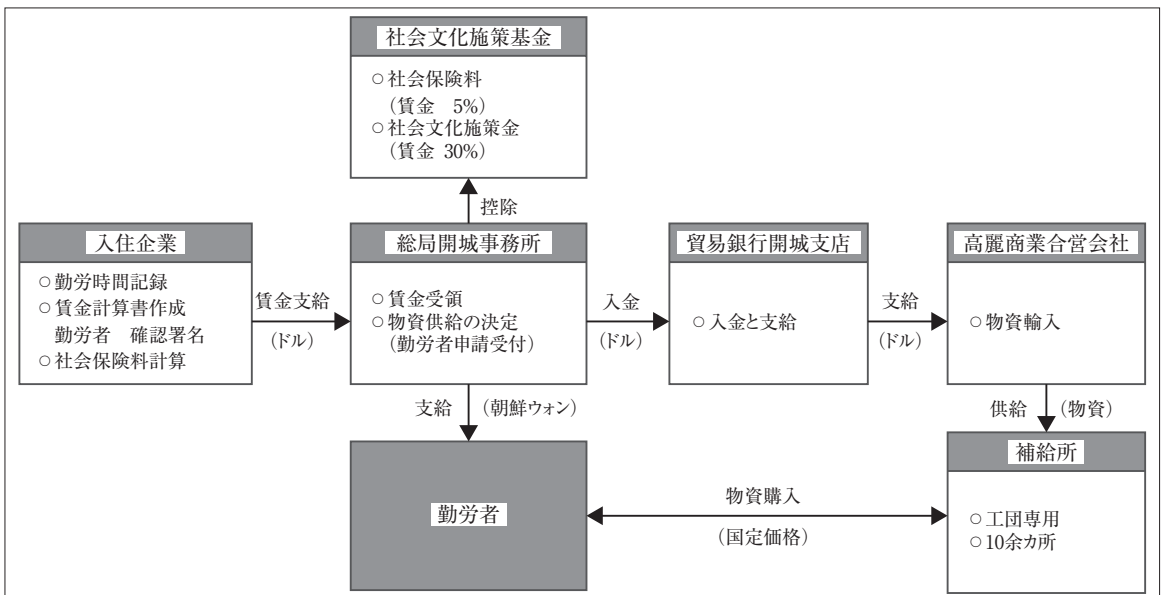
- ② この確認と署名の後、企業は総局に賃金を引き渡す、
- ③ 総局は勤労者別に「生活費計算支払書」を作成し、各勤労者の確認と署名を受ける、
- ④ 各勤労者は事前に個別に購買申請した物品に該当する食糧・物資購入券を受け取り、その残りは朝鮮ウォンで支給を受ける。この購入券はコメ、小麦粉、砂糖、調味料、油、タバコ、石炭、テレビ、靴などで、朝鮮ウォンが理髪料、入浴料、外食費、相互扶助金などになる。

この賃金体系から分かるように、労賃の多くは総局開城事務所から社会文化施策基金や貿易銀行を通じて高麗商業合営会社へ渡り、その残額のみが労働者（勤労者）に支払われる。いわば中間搾取であって、いくらの残額が具体的に労賃となるか正確には分からない。しかも、労働者による物資購入については、補給所からの供給に限られるところから、いわば北朝鮮による専売に近い状態に当初はなっていた。その物資については、その多くが中国からの輸入品だったという。

次に、我々が開城工団を訪問した2008年10月の時点では既に、次頁の（図表6）に示す通り日本のコンビニエンス・ストアが開店していたものの⁽²²⁾、基本的に物資の供給は北朝鮮の許認可を得なければならず、反体制的な兆候のある物資などは、もっての外なのであった。他国へ派遣される北朝鮮の労働者と同様、労賃とそれに伴う物資需給に関しては南北朝鮮の当局者間で賃上げや商品について交渉することはあっても、現地の労働者が関与する問題ではなかったのである。

第三に、支給された労賃の多くは（図表7）の写真に見る銀行を通じ、その多くが貯蓄に回されることになった。それが労務管理として行われたところに開城工団の特殊性があると言えるが、それはカネを貯める喜びという資本主義的な欲求からではなかった。金鎮香によると、蓄えた預金を地方の家族へ送金することにより、家族の生活を支える必要を満たしていたのである。中間搾取されていても送金していたという事実は、いかに北朝鮮住民の生活が困窮していたかを示す証拠に他ならない。

最後に、労務管理に伴う政策決定過程について触れておこう。一方の韓国側における政策決定過程は簡単で、韓国政府～韓国統一部～（現代峨山本社）～開城工業地区管理委員会～各入居企業への相互出入力の繰り返しであって、フィードバックされて各入居企業が作る開城工業団地企業協会が間に入る場合もあっ



（図表5）開城工団の賃金体系

た。他方、従来よく分からなかった北朝鮮の政策決定過程に関しては、大略つぎのようになっていた。中央工業指導地区機関～中央特区開発指導総局（総局）～総局開城事務所～各企業内党細胞～各労働者で、この指揮命令系統上で中央工業指導地区機関とは内閣を指すと思われる。

したがって、開城工団は金正日の肝いりで創出された経済協力地区である分、最高指導者の指導が強く働いて柔軟な経営が可能な反面、政治的な理由により経営が左右される属性を孕んでいた。南北関係が良い間は順調に経営が進んだが、中央の指導機関、とりわけ「先軍政治」の時期に軍部が強い発言権を行使できた間、次に見るチョコパイ事件のような珍妙な出来事が起こり得たのである。

（3）チョコパイ事件の顛末

この労務管理と関連して見る場合、いわゆる精神的刺激とは反対に物質的刺激が警戒される傾向があることは、どこの社会主義社会でも同様である。なぜならば「資本主義社会の害毒」とされる拝金主義的な傾向は、国家を枠組みとして社会主義の目標を追求する所にあつては、国家統制を嫌って、ついには国家を打倒して自由な利潤獲得を追求する衝動へ常に繋がる危険があるからである。この点は倒壊した社会主義の後に表れた東欧やロシアの社会、そして「赤い資本主義」中国でも見て取れる。

チョコパイ事件は、北朝鮮の指導権を握っていた軍部からする「資本主義社会の害毒」への反撃、それも我々から眺める時いかにも愉快的な反撃であったと言えよう。その顛末を金鎮香から聞いた筆者は、思わず苦笑を禁じ得なかった。この顛末とは大略つぎのような内容であるが、盧武鉉政権で親北的だった金鎮香がウソを伝える理由は全く見当たらないところから、彼や筆者が着色したことでは決してなく、全くの実話であると断定して良い点を予めお断りしておきたい。

事件の起こりは、北朝鮮の労働者たちに何かしら刺激を与えて、そのルーティンの労働に新鮮味を与えようとする試みから始まった。後述する現地調査から分かったように、工団現地の労働者たちは各工場内の党細胞が提示する生産達成の目標数値を目指して互いに競うように働いていたものの、その数値の達成によって物質的報酬が得られるというわけでは決してなかった。工場の壁に掲げられたスローガンは、どれも微笑まずにはいられない程度に可愛い精神的刺激に過ぎなかった。

そこで、どの企業かは伏せるとして、ある韓国側の使用者は労働者たちに何らかの物質的な刺激を与えることで、日々の職場での勤務に関心を維持させて労働生産性を上げようとした。この試みは、我々の社会では日常的に見受けられる労務管理の一手法であって、そこに経済的な理由の他は何らの理由も考える



（図表6）韓国側が開いたコンビニエンス・ストア（FMは日本企業）



（図表7）開城工団にある韓国のウリ銀行

ことは無い。その一手法とは、ある工場内で働く労働者にオリオン社製のチョコパイを与えることであった⁽²³⁾。オリオン社製のチョコパイは、韓国では普通に食べられている菓子である。

ところが、チョコパイは北朝鮮では大人気を呼んだ。一般の北朝鮮住民としてチョコパイのような美味しい菓子に接する機会は無かったのであろう。その噂は噂を呼び、その企業の工場から他の業種や職種の工場へと広まっていった。わずか数円にしかならない菓子で積極的に働いてくれるのならば、どの入居企業も喜んで買い与えるであろうことは、なんら想像に難くない。そして実際、工団のほぼ全域でチョコパイの供与は常態化し、開城工団のチョコパイとして有名になった。

そこで出て来たのが、当時の北朝鮮で党書記であった金英哲である。当時「先軍政治」の中で国防委員会委員も兼務していた金英哲は現在、党統一戦線部長に納まっているが、その当時から対南強硬派のご意見番として有名であった。その彼が目をつけたモノこそ、正にチョコパイだったのである。彼の目から見ると、チョコパイは韓国当局による労働者たちへの浸透、懐柔、包摂で、放っておくと自由主義世界から北朝鮮が切り崩されることになりかねないと考えたのであった。

その時に開城工団を任されていた金鎮香は、金英哲の相手として対話したところから、彼との対話内容を筆者に教えてくれた。その対話によると、金英哲はチョコパイが「有害」であり、労働者たちには「不適切」だと主張したという。もちろん、金鎮香は抗弁したものの、金英哲の主張は一方的であって取りつく島もなかった。そうして北朝鮮当局はチョコパイを回収してしまったので、それ以降はチョコパイに代わる菓子を各企業が提供する外なかったという。「有害」とか「不適切」とかいう話は、当然ながら政治的に解釈されねばなるまい⁽²⁴⁾。

以上のチョコパイ事件の逸話から分かるとおり、韓国側からすると物質的刺激は労務管理の一手段として活用されたことが明白ながら、北朝鮮当局としては看過できない政治工作と解釈された。ここから分かるのは、工団における経済協力は政治外交関係と分離不可能という事実である。韓国の思惑とは関係なく、どれほど政経分離を意図しても北朝鮮当局が全てを政治化してしまう体制である以上、経済協力は政治外交的な枠組みから逃れることは出来ないのである。

この政経分離の不可能性は、筆者が工団現地を北朝鮮から1回、韓国から2回それぞれ踏査した経験からも裏打ちされる。次に現地踏査の経験からうかがえる教訓を抽出するため、筆者が工団現地で撮影した写真などを交えて現地の様子を説明しよう。この説明がどこまで一般化できるかは、既に閉鎖されて久しい工団では検証できないが、万一この閉鎖が解除されて工団の再開が決まる時、再び失敗を繰り返さない



(図表8) 三徳スターフィールド訪問の写真

左：筆者と工場内展示場の製品販売担当の朝鮮女性

右：裁縫する北朝鮮の女性労働者たち

前轍として活かされることを望みたい。

(4) 現地踏査の経験から

筆者が最初に開城工団を訪れたのは、2007年11月であった。この訪問は、ひとえに現代グループ傘下の現代峨山本社が労をとってくれたことから実現し、当時は同社事業開発部長の宋容権による手助け無しには不可能であった。ただし、訪問の申込をして受入が実際に決まったのは訪問の前々日で、高速道路で鹿兒島へ向かっていた筆者は受入可能の連絡を受け取って後、踵を返して自宅のある佐賀へ戻り、準備もそこそこに翌日あわただしくソウルへ飛ぶことになった。

ソウルで一泊して翌日の早朝に、ソウル中央に位置するロッテホテルでバスに乗り込んだ。坡州にある南北出入境管理事務所へ向かうのである。周知のとおり南北朝鮮は、国家と国家の関係ではなく「特殊な関係」とされている。そこから、その実態がどうであれ、出入国管理とは言わない。出入境管理事務所には多くの国々からの訪問者が各々の目的を持って集まっていたものの、比較的簡単な手続きを経て我々は北朝鮮へ「入境」することが出来、その後バスで開城工団へ向かった。

筆者は北朝鮮から開城工団を見聞した経験はあったが、その中へ入ったのは最初だったので、かなり興奮していた。最初に連れて行かれたのは、開城工業地区管理委員会（管理委）であった。そこで驚いたことに、我々に工団について説明したのは北朝鮮の若い女性であった。それで、管理委委員長が我々に全体的な説明を行った際、筆者ははっきり北朝鮮の高位人物と誤解し、彼に今後その門戸を外国企業に開放することはないのか食い下がって質問した。もちろん、彼は韓国人であった。

それから我々は、銀行とコンビニを訪問した後、それぞれ割り当てられた入居企業へ入った。具体的に筆者は、靴を作る三徳スターフィールド（Starfield）の工場を訪ねた。もともと同社は、三徳通商(株)を母体とし、製靴業として韓国でも有名だという。前頁の（図表8）に見る通り、同工場は主に運動靴を製造するラインを持ち、北朝鮮の女性労働者だけを使って裁縫も行っていた。展示場もある工場からは、いかにも明るい雰囲気が漂っていたが、労働者と親しく話すことは制限された。

同工場の壁に掛かる標語やポスター、そして成績達成表などの展示物からは、近代的な機械と釣り合わない北朝鮮の労働者たちによる主張が読み込めた。例えば「カンソン分任組の活動発表（内容）」という展示物には、次のように書いてあった。「カンソン」は、おそらく「強盛」であろう⁽²⁵⁾。

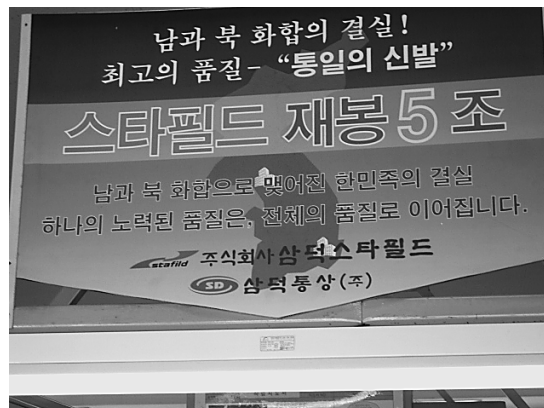
1. 分任組の活動紹介

1) 構成および沿革

分 任 組 名	カンソン分任組
所 属	裁縫1係1組
構 成	分任長 金恵蘭（音訳）他15名
結 成 日 時	2006年7月3日
担 当 業 務	（空欄）

2) 活動現況

主題解決件数	1件
提 案 件 数	（空欄）



(図表 9) 工場の壁に張り出されていたスローガン

2. 主題選定

裁縫の生産性向上について

そして、この下に A から F までの主題が列挙されて、問題を起こした人数が記してあった。例えば「E パッチ裁縫で狙いが微弱である 5 名」等と書いてあった。この展示物からは、工場内では担当業務係ごとにグループを組んで労働者が裁縫作業を行い、生産性の向上に努めてはいるものの、なかなか成果が上がらない様子が見て取れる。集団主義的な行動様式は北朝鮮に特有な労働形態であり、機械による作業が出来ない部分を労働者が補足的に作業する上で、自ずと限界があったのだろう。

同様に会社のスローガンとして、(図表 9) に示す通り次のように大書してある掲示物もあった。「南と北 和合の結実! / 最高の品質 - “統一の靴” / スターフィールド 裁縫 5 組 / 南と北の和合で結ばれた韓(朝鮮)民族の結実 / ひとつの労力となった品質は全体の品質へ繋がります / 株式会社三徳スターフィールド / 三徳通商(株)」

このスローガンで分かるように、生産と民族や統一とが一直線に結び付けられ、南北朝鮮に独特な長所が経済協力に活用されていた。だが、それは短所にもなり得る。開城工団で間違いなく南北朝鮮が合意できるのは、ひとえに朝鮮民族の統一であった。「和解と協力」のスローガンが目指すのは民族の「和解と協力」である分、このように工団は民族の活動に限定されがちで、他国から投資するには逆に、同じ民族という壁が立ちはだかり、他民族にとって乗り越え難いように感じられた。

このように指摘して来れば、開城工団の閉鎖に伴って残された課題は、自ずと明らかになる。その課題は、包容政策の失敗をもたらした課題でもあり、そこから連動する教訓を汲み取ることも出来る。そこで、開城工団を産み出すに至った包容政策が孕む失敗の教訓を抽出して後、もしも今後この工団が再開されるとしたら、どのような条件をつけるべきなのかを教訓から考察したい。けだし、韓国の新政権誕生で工団の再開への期待は、その閉鎖以来とみに高まっているからである⁽²⁶⁾。

4. 包容政策の失敗とその原因

開城工団を産んだ包容政策そのもののの中に工団を失敗に導く外ない諸問題が宿っていたと言える。ここでは包容政策と開城工団に関して (1) 理念、(2) 経営プロセス、そして (3) 目的と結果という項目に分けて考察したい。

(1) 理念の孕む問題：反共国家の限界

包容政策の理念において、その目的は「軍事分界線と北朝鮮の管理」を韓国が主体となっていくところにあった⁽²⁷⁾。この理念を提唱したのは、前述のとおり盧武鉉政権で統一外交安保分野を主導した李鍾奭で、彼が政府の統一部長官となって間もない2006年10月に北朝鮮が核実験を敢行したので、その失敗が明白になった。つまり、少なくとも北朝鮮の管理という目的は、核実験という結果により達成できないことが誰の目にも明白になったのである。

したがって、盧武鉉政権に続く李明博と朴槿恵の両政権で反共保守と言われる勢力が復活したのは、ある意味で自然な成り行きであったと言える。その時期に「失われた10年」と批判された金大中と盧武鉉の両政権は、韓国という国家の限界を如実に示したことになる。顧みると韓国は1948年8月、米ソ冷戦の初期に「反共国家」として米国が創り出したのであって、その存在意義が北朝鮮はじめ共産勢力を封じ込めるところにあったので、北朝鮮との「和解と協力」は存在意義の否定であった。

ここから韓国が北朝鮮と経済協力すること自体、国家の存在意義に反してしまい、協力が出来なくなると途端に包容政策は破綻する外ない。理念的に述べると、これまで南北朝鮮は「対立の相互依存 (Mutual Dependence in/on Antagonism)」と筆者が定義する分断構造にあり⁽²⁸⁾、対立と依存が同時に進行する中で、為政者が対立か和解かを選択することが可能である。つまり、両為政者が和解から協力へ進むと決心しさえすれば、各国内の反対を押し切っても経済協力は出来るし、実際に出来た。

したがって、その決心が反対に回ると、いくら各国内で「和解と協力」を望んでも関係は暗転する。その構造から対立と和解の理念のどちらかを選択できる仕組みになっている以上、金正日が李明博の「非核・開放・3000」の政策を嫌ったように、為政者の片方が他方を排斥してしまうと、すぐに包容政策は破綻する。ここから開城工団の経営プロセスは、北朝鮮の軍事的な挑発ごとに否定的な影響を被らざるを得ず、これに対応して韓国からも強硬な対北政策を繰り出す外なかったと言える。

(2) 経営プロセスが被った問題点：北朝鮮の挑発から5.24措置へ

その破綻を実際の経過に沿って検証すると、この包容政策の持つ問題点は、より一層はつきりする。連続する北朝鮮の挑発から韓国の進歩革新政権がどのように包容政策と開城工団を守ろうとしたか、逆に反共保守政権はどのようにそれを否定して政権を奪還、保持しようとしたかを検証すると、開城工団の経営が被った困難と問題点が明確になる。ここでは、2008年2月の李明博政権の出帆から始めて2010年の5.24措置までを見てみよう。

前述のように「非核・開放・3000」という李明博の対北政策は、それが選挙公約として発表されて以降、常に北朝鮮の反発を引き起こしてきた。けだし、北朝鮮としては核とミサイルの開発は、そもそも韓国向けではなく米国向けであり、「米帝国主義の手先」李明博が云々する問題ではないと主張してきたからである。しかも、核放棄の代償に3,000ドルの所得水準を北朝鮮住民に約束するというのは、いかにもカネで人のツラを叩くにも似た北朝鮮の最高指導者への辱めと受け止められた⁽²⁹⁾。

したがって、開城工団は韓国と北朝鮮の両方から閉鎖の圧迫を受けることになった。波状的に襲う圧迫の中であって、その最初の大きな圧迫は、金剛山観光で観光客を北朝鮮の女性兵士が撃ち殺すという想定外の事件であった。08年7月に起きた同事件は、意図的に起こされたのか偶然に起きたのか現在までも真相は闇の中ながら、結果として金剛山観光は同事件のために中断されてしまった。この観光事業も現代峨山本社で統括していたので、統括部所も同様に閉鎖されてしまった。

第2の大きな圧迫は、10年3月に発生した「天安艦事件」であった。その真相も詳らかでないままながら、李明博政権は国際的な調査の末に5.24措置を発令した。開城工団を除く南北朝鮮の経済交流を全面中

断して事実上の断交に近い状況を創り出した5.24措置は、現在まで解除されていない。本論（上）で示した通り、李明博は当然この措置を正当化しているが、開城工団の関係者たちからは5.24措置により工団は事実上の稼働停止に陥ったという認識を持たれることになった。

したがって、文在寅政権の出帆後、開城工団の再開が期待されると、早くも工団関係者、特に現代峨山本社では5.24措置の解除に伴う工団再開の準備を開始している⁽³⁰⁾。しかしながら、このように工団は、工団の外で起きる諸事件によって経営を左右される運命にあったため、政治と経済の分離という建前とは裏腹に、韓国政府が政策の一貫性を維持できるのかという疑惑を克服する必要がある。つまり、ひとたび工団から退出した韓国企業が再び戻って来てくれるかは、未だ予断を許さない。

(3) 目的と結果の齟齬：経済発展と核・ミサイル開発

こうして開城工団は、李明博政権で事実上の経営中断に陥り、ついには朴僅恵政権の決断によって閉鎖されることになった。この意味するところは、国際関係論で言う「統合理論（*integration theory*）」が全く適応できないばかりか⁽³¹⁾、逆に南北朝鮮間では政経分離は不可能だと実証してしまった。目的は「和解と平和」なり「平和繁栄」なりというスローガンで示される南北朝鮮の友好親善なのに、結果は対立の上に乗った不安定な協力、しかも断続的な協調程度でしかなかった。

そして、仮に朴僅恵政権が主張したように、そこから上がる収益を通じて北朝鮮が核やミサイルを部分的にも開発したのだとすれば、その結果は目的と完全に齟齬していたと言わざるを得ない。この点については検証が必要であり、工団から得られる利得は比較して見ると北朝鮮よりも韓国が大きいとする主張もあるが、重要なのは進歩革新政権が追及した「軍事分界線と北朝鮮の管理」という目的は、従来の経済協力方式では達成できない事実が明白になった点である。

そこから得られる反省点は、大きく3つに分けて整理できるであろう。1つは政経分離の前提、2つには韓国資本の脆弱性、3つが周辺諸国の関与不足である。政経分離の前提は既に、南北朝鮮の分断構造そのものから否定されたと言える。韓国資本の脆弱性とは、南北両政府の関係性に関わらず一貫して経営を継続するだけの力量が最初から無い中小企業ばかりだったという点である。そして周辺諸国からは、わずか2社だけを除いて外国企業の参与が得られなかったという実績である。

開始当初の遠大な計画とは距離が遠く、わずかしこ進めなかった開城工団が示す以上の反省点からは、次に考察する3つの教訓を汲み取ることが出来るのではないかと筆者は考える。そのどの教訓も仮に工団が再開される場合に活かされるべき内容を持っているものの、再開そのものは韓国から入居企業、北朝鮮から労働者が戻って来る場合にだけ可能である。したがって、その継続性に危惧が抱かれる外ない以上、必ずしも開城工団に捉われない新しいアプローチが是非とも探求されるのである。

新しいアプローチ、それは場所と経営主体に関する新発想から来るものである。それは具体的に①工業団地を開城地域のみに限らず設定するという発想、②韓国の企業だけに入居企業を限定しないという発想である。これら2つの発想に基づかなければ、これまで検討してきた反省点は克服されないし、南北朝鮮の「和解と協力」やら「平和繁栄」やらという美辞麗句は、単に絵に描いた餅として現実にはなるまい。最後に新発想に基づいて、より具体的な方策を提言してみたい。

5. 開城工業団地の失敗から得られる教訓

ここでは(1)政経分離の不可能性、(2)国際投資の必要性、(3)工業団地と日本の役割という順に具体的な方策を提言したい。上述した新発想から新しい方策が導かれ、帰納的な結論として開城工団が朝鮮民族

から離れてこそ民族の課題を解決できる、南北朝鮮という枠組みを越えてこそ南北朝鮮が安定的に経営を維持できるという大団円が現れるのは、いかにもアイロニカルである。

(1) 政経分離の不可能性

南北朝鮮の分断状態からは、繰り返して論じたとおり政経分離は不可能である。もともと南北朝鮮、特に韓国は「軍事分界線と北朝鮮の管理」という政治的な目標を追求した経緯から、建前論ながらも政治と経済を分けて開城工団を経営するのは出来ない相談であった。仮に今後いずれ開城工団が再開される場合、どのような形態になるかは必ずしも明らかではないが、再開において政経不可分の原則が大前提とされなければ、またもや同じ間違いが繰り返されるだけであろう。

では、どのような形態が想定できるのであろうか。ひとつ明確な展望は、既に少なくとも北朝鮮にとって開城が今や経済協力にとってただ1つの場所ではないという点である。後述する通り、北朝鮮は開城だけでなく、それを手本として数多くの経済特区ならびに経済開発区を指定し、それらの開発を想定している。そうだとすれば政経不可分の原則の下、南北朝鮮が恣意的な経営を出来ないようにするため、どのような措置が可能かという問題となる。

それが開城工団の経験を深く研究した SJ テック(株)会長の劉昌根が提示した開城工団の国際化である。彼は端的に、開城工団に韓国のみならず関係する諸国から入居企業を招き入れ、その国際化が関係国との経済関係に南北朝鮮を取り込むことにより、両朝鮮を政治的に縛ることを通じて勝手な真似を出来ないようにする方策を提示した。換言すると彼は、国際化⇒正常な経営の常態化⇒非正常な状態の政治化⇒非正常な状態の発生防止による安定化が政経分離という結果を導き出すと喝破した⁽³²⁾。いかにも企業家の発想であるが、実際に儲けが大きくなればなるほど、南北朝鮮は動けなくなろう。

(2) 国際投資の必要性

この国際化に伴う国際投資の必要性は、北朝鮮も既に気づいており、金正恩が自国内21ヵ所に経済協力の場所を指定した。次頁の(図表10)に示される通り、現在5つの経済特区に19ヵ所の経済開発区を加えた24ヵ所が指定されているわけだが、概説したとおり開城、金剛山、羅先は既に指定されていたので、実際には21ヵ所が新たに指定されたことになる⁽³³⁾。この図表から一目瞭然のように、北朝鮮は多様な分野にわたる経済協力を想定して自国内に海外からの投資を呼び込もうとしている。

従来の国際投資については本論(上)で説明したとおり、羅先経済特区を嚆矢として問題点を反省、南北朝鮮の「和解と協力」以降は開城工団を手本として、北朝鮮は慎重に受け入れを進めてきた経緯がある。具体的には羅先では中国企業、とりわけ朝鮮族の企業を手始めとして投資を受け入れ始め、その総数は不明ながら、かなり多数の企業が活動するようになっている。中国政府が「東北工程」と言われる東北三省の開発に本格的に乗り出したことも、この動きに拍車を掛けている。

同様に閉鎖前には開城工団でも、ドイツとロシアから2社が入居を試み、実際にドイツ企業は出張事務所を工団内に開設した。南北朝鮮の関係が不安定なことから工場の稼働までには至らなかったが、その状況を観察してきた劉昌根が国際化の工団に及ぼすプラスの影響に思い至り、企業経営者として影響を学術的に究明したのであった。もちろん、かかる究明は閉鎖で未だ活かされていないけれども、その成果が今後の再開に向かって方向を指し示す1つの光明を掲げたものと評価できよう。

(3) 工業団地と日本の役割

では、どのように工団を国際化へ導くのであろうか。最も簡単な答えは、韓国以外のどこかの国から企



(図表10) 北朝鮮の5大経済特区と19カ所の経済開発区

△経済開発区19カ所は次の通り（図表の番号と対応）。

①鴨緑江経済開発区／②新坪観光開発区／③松林輸出加工区／④満浦経済開発区／⑤渭原工業開発区／⑥現洞工業開発区／⑦興南工業開発区／⑧北青農業開発区／⑨清津開発区／⑩漁郎農業開発区／⑪穩城観光開発区／⑫恵山経済開発区／⑬臥牛島輸出加工区／⑭温情先端技術開発区／⑮康翎国際綠色師範区／⑯清南工業開発区／⑰肅川農業開発区／⑱清水観光開発区／⑲進島輸出加工区

△5大経済特区は次の通り

(図表に■で表示。以下、順に面積、指定年、類型、主要機能、自治権、土地賃貸借期間を記す)

○羅先：約470km²、1991年12月、経済貿易地帯、先端技術産業・国際物流業・装備製造業・貿易および中継輸送・輸出加工・金融・サービス、行政、50年

○開城：約66km²、2002年11月、工業団地、工業・貿易・商業・金融・観光地開発、独自の指導・管理、50年

○金剛山：約100km²、2002年11月、観光特区、国際観光地、独自の指導・管理、50年

○新義州：約132km²、2002年9月、香港式特別行政区、金融・貿易・商業・工業・先端科学・娯楽・観光地区開発、立法・行政・司法、50年

○黄金坪・威化島：約18.2km²、2010年、経済貿易地帯、情報・観光文化・現代農業・軽工業、行政、50年
(出典：地図と説明はネット上から借用して組み合わせた。各々のサイトは順に次の通り。)

地 図： https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=TTesqna&id=4E784AAEBC6EAF124709FCBDB1AC4DC8AD7A193A&thid=OIP.TTesqnaX5jLdKhsP_eW9wEsEl&q=%e5%8c%97%e6%9c%9d%e9%ae%ae+%e5%9c%b0%e5%9b%b3+%e6%97%a5%e6%9c%ac%e8%aa%9e&simid=608053781616133434&selectedIndex=22&mode=overlay&first=1

説明：<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0002486159>

業が名乗りを上げて、実際に工団へ投資する先鞭をつけることである。その役割を担う国として、筆者は朝鮮半島を植民地統治した経験を持つ日本が最適任であると確信する。なぜならば、日本には植民地統治で培った朝鮮半島全土にわたる地下資源や自然環境に関する資料が豊富に蓄積されているのみならず、生産品を捌く販路を開拓する上でも有利な国際関係が存在するからである。

日本の技術力については言うまでもなく、地理的な近接性や投下可能な資本の総量という点でも、米中を除いて日本に比肩できる国は無い。問題は日朝関係が北朝鮮の核やミサイルの開発により最悪のところまで悪化しており、当面は改善の兆しが見られないという点である。しかしながら、北朝鮮で現在の政権が倒壊するかしないかに関わらず、中国が対米関係にあって北朝鮮という地域を手放すとは想定し難い以上、日朝国交正常化は必ず達成されねばならず、実際に早晚、達成されるであろう。

ここで注目すべきは、中国が「一帯一路」構想を現実化させつつあり、同時にロシアもユーラシア・ランドブリッジ（*Eurasia Landbridge*）という大輸送網に着手している時代の流れである。日本が島国として大陸と最も近い提携方法は、言うまでもなく朝鮮半島と九州を結び付ける道を開くことであり、その道理は秀吉の朝鮮出兵や戦前の植民地統治などで歴史的にも証明されている。南北朝鮮が再び「和解と協力」へ動く展望である今、日本が北朝鮮で経済協力へ動くのは時代の要請であると言える。

おわりに

開城工団の閉鎖は、それ自体が一つの経済史的な教訓であった。南北朝鮮の分断状態が政経分離を許容せず、その逆の政経不可分で経済協力に臨まねばならないという前提を我々に示した。そして、15年にわたる工団の経験からして、民族や統一というスローガンは労働管理の他には大きな意味は無く、むしろ南北朝鮮を縛るためにも工団の国際化こそ、朝鮮半島をめぐる東北アジア地域に安定的な経済連携を産む道であることが分かった。それこそ、包容政策の新しい形の適応なのである。

極めて逆説的ながら、工団の国際化＝政治化こそ南北朝鮮の対立と葛藤を非政治化する時代の要請だと言って過言ではない。仮にどれだけ北朝鮮の最高指導者が愚かだとしても、交易相手国へ核ミサイル攻撃を加える等という政治算術上で割の合わない思考を敢行するとは考えにくいし、そうだからこそ逆に国際投資によって南北朝鮮を縛ることを通じ、日本が植民地統治の経験を活かしながら先頭に立つのは外交政策としての理に適っている。筆者も投資事業の先頭に立ち、その先例を作りたい⁽³⁴⁾。

⁽¹⁾韓国政府は同日、開城工団の全面中断を決定し、これを北朝鮮に通報すると共に、国民に向けて発表した。「開城工団事実上廃止」および「政府、開城工団運営全面停止」、電子版『ハンギョレ』2016年2月10日。

⁽²⁾北朝鮮の主導で往来が中断したのは2008年12月、09年3月、10年5月と11月で、その理由はさまざまに主張された。また2013年4月3日からは米韓合同軍事演習を理由に閉鎖され、同年8月14日に南北当局者間で再開が合意されて、やっと閉鎖の危機を免れた。「北、開城工団侵入遮断」、電子版『ハンギョレ』2016年4月3日。

⁽³⁾例えば、当時の野党だった共に民主党は、朴僅恵による開城工団の閉鎖決断を批判し、統一部長官が主張する開城工団から核開発へのカネの流れを証明する資料の提供を求めた。「野党、洪容杓長官は発言に責任を負うべき」、電子版『ハンギョレ』2016年2月14日。結果として、このような資料は現在まで提出されていないとは言え、再開となれば当然、与党となった共に民主党は工団と核開発の関係を否認する必要があると思われる。

⁽⁴⁾この「平和繁栄政策」の命名については、盧武鉉大統領がより良いネーミングが無いかと最後までこだわったという。李鍾奭『白刃の上の平和』ソウル、蓋馬高原、2015年、30-31頁。

⁽⁵⁾オバマ米民主党政権が執った「戦略的忍耐（*Strategic Patience*）」戦略は失敗であったとして、現米政権を握ったトランプ大統領は、軍事的な圧力を強化しながら核開発を北朝鮮に放棄させようとしている。2017年5月末には米空母2隻と原子力潜水艦が朝鮮半島の近海に展開し、合同軍事訓練を行うことで北朝鮮に米軍の軍事力を誇示しようとした。だが、北朝

- 鮮は火星2号と呼ばれる中距離ミサイルの発射を繰り返し、米軍との対決も辞さない姿勢である。そして、同年7月4日には大陸間弾道ミサイル(ICBM)の発射に成功したと発表するに至った。
- (6) 北朝鮮の反論は、開城工団の開設に先立って自らが核やミサイルの開発を行っていたという不屈きな主張であったが、いつから核開発に着手したかについては明らかにしなかった。『朝鮮中央通信』2016年2月20日、「北中央通信『開城工団建設以前に核・ミサイル開発』」、電子版『ハンギョレ』2016年2月20日。
- (7) 延世大学教授・朴明林氏からの聞き取り、延世大学新千年館研究室、2016年2月28日。韓国の与党内にも閉鎖に賛同する声もあり、仮に現在の文在寅政権が南北対話に乗り出すとしても、政策の連続性という次元でも開城工団の再開は容易ではなく、北朝鮮が工場はじめ開城工団の生産設備を没収した現状では尚更である。新たに国家情報院長に任命された徐薫も、制裁が続く「現状では南北首脳会談の挙論は時期尚早」との認識を示した。電子版『ハンギョレ』2017年5月29日。
- (8) 2017年7月4日に北朝鮮が今年10回目のミサイル発射を行ったのに対し、文在寅政権では当日の正午から安全保障会議(NSC)を開催し、この発射を分析すると同時に軍部へ対抗措置を命じた。電子版『ハンギョレ』2017年7月4日。
- (9) 2016年11月に申請した科学研究費補助金の研究課題の1つは、正に開城工業団地であった。審査結果は(A)評価であったが、いかんせん研究対象そのものが無くなつては採用されるはずもない。森善宣(研究代表者)、「開城工業団地の基礎研究:日本からの投資へ向けて」、挑戦的萌芽研究(H28~H30)。
- (10) 5.24措置を発令した当時の韓国大統領である李明博の回顧録によれば、この措置は「南北交易の中断、我が国民の訪朝不許可、北朝鮮に対する新規投資の不許可、北朝鮮船舶の我が海域運輸の不許可、脆弱階層を除く対北支援事業の保留など」の内容であった。「私は、5.24措置を確固として実施するよう指示した。他方で、開城工団内の我が国民の身辺安全のため、滞留人員を調整して対北措置で発生する我が企業の被害を最小化するための措置を取った。」李明博『大統領の時間2008~2013』ソウル、RH コリア、2015年、343頁。だが、実際の措置は本論で述べるとおり、南北間の経済協力を中止させたに等しいと言える。
- (11) 世界貿易機構(World Trade Organization:WTO)の規定では最終完成品の産出国が原産国であるが、米国は工団の存在を嫌悪し、その生産品を現在までも韓国産とは認定していない。したがって、今回の閉鎖に真っ先に賛同の意思を示したのは、他ならぬ米国であった。「米国、開城工団の中断決定支持、国際社会の立場と一致」、電子版『ハンギョレ』2016年2月11日。
- (12) 鄭基燮「開城工団の発展方案なければ『統一大博』真正性の疑心を受ける」、金潤圭ほか『開城工団:南北経協と平和の堡壘』ソウル、ハンギョレ、2014年、197頁(韓国語)。
- (13) 工団を取り巻く主要な出来事については、本論(上)の本文末(図表3)に時系列で示した。参考とされたい。
- (14) 劉昌根『開城工団で知識を基盤とした企業革新の事例研究』韓国私立中央大学校大学院修士学位論文、2013年2月、54頁、〈表21〉形成期の主要事項(韓国語)から筆者が作成。劉昌根は株式会社SJ テック会長として、開城工団への投資を筆者に勧誘してくれた人物で、本論で述べている工団の国際化=政治化が逆に工団の非政治化を達成する道であるというアイデアを提供してくれた恩人である。
- (15) 李鍾奭は、まだ新鋭の研究者であった頃に筆者が初めて会った包容政策の理論家として、その内容と限界を具体的に説明してくれた。簡単に述べると、包容政策は継続して初めて効果を現すものの、南北朝鮮が互いの体制を認定して協力するわけであるから、失敗すると一民族二国家へ繋がりがかねない危険性を持つ政策だと明言したことがある。李鍾奭との面談、韓国城南市、世宗研究所李鍾奭研究室、2006年8月、日時不詳。また「平和共存は、まず南北朝鮮の相互認定から出発」するとの前提については、次の書籍を参照されたい。東北亜平和研究会『国民の政府:対北包容政策』ソウル、ミレニアムブックス、1999年、283頁(韓国語)。
- (16) 李鍾奭、前掲書、483-484頁(韓国語)。この書籍については邦訳する話が進められたが、包容政策は失敗であったと認識している旨を伝えるやいなや、李鍾奭から依頼を取り消すと返信して来た。面白い書籍ながら、筆者としては失敗した話を翻訳するのも気が重かった。
- (17) 同上書、484-485頁。
- (18) 同上書、516頁。
- (19) 金鎮香へのインタビュー記録、ソウル、景福宮駅ちかくの喫茶店、2011年11月12日。このインタビューには、それぞれ世宗研究所の李鍾奭、現代峨山本社の宋容権からの紹介と陪席を得ることが出来た。金鎮香その人は、李鍾奭が統一部長官を退任した後まで彼と親しく過ごし、政府内では開城工団を担当した。同上書、410-411頁。
- (20) 本論の対象外ではあるが、工団が閉鎖された後に少なからぬ入居企業がベトナム、タイ、インドネシア等の東南アジア地域へ工場を移転させて経営を継続しようとした。しかし、同地域が持つ①地域的な遠隔性、②意思疎通の不便、③頻繁な

賃上げ要求などにより生産性が工団と比較にならず、収益性も低かったという。宋容権へのインタビュー記録、ソウル、現代峨山本社、2017年5月8日。

- (21) 金鎮香は、慶北大学校大学院で政治学博士を取得した後、世宗研究所北韓（朝鮮）研究センター研究委員、第16代大統領引受委員会統一外交安保分科行政官、青瓦台国家安保会議事務局戦略担当官（朝鮮半島平和体系担当官）、大統領秘書室統一外交安保政策室行政官（南北関係チーム長）等を歴任した。そして、開城工団管理委員会企業支援部長として工団現地に赴任、赴任中に後述するチョコパイ事件を処理したのである。本論で示す関連する説明と図表は、彼からの聞き取りと提供資料によっている。
- (22) 写真は筆者が東アジア学会員として工団を訪問した2008年11月2日に撮影したもの。日本のコンビニエンス・ストアが出店したのは、韓国のそれでは北朝鮮の労働者に影響が大きいと憂慮したためと思われる。出店の経緯については、日本の本社が韓国の企業と提携していた当時、韓国のファミリーマートが日本の本社から許可を得ることなく勝手に工団へ支店を設けたのだという。日本本社相談室への聞き取り調査、2017年7月6日。
- (23) チョコパイが人気となって後の様子を伝える次の記事を参照されたい。「北朝鮮の労働者が開城工場で覚える憧れの“韓流の味”」、『COURRIER JAPAN』2015年5月15日、『中央日報』から、<http://courrier.jp/news/archives/361/>
- (24) 未確認の報道によると、北朝鮮はチョコパイが開城を通じて自国内でチョコパイが流通し始めたことを憂慮して、それに毒が含まれていると捜査を実施したという。「韓国産チョコパイには有害物質と当局が市場取締り」、『ヤフー！ニュース』、2013年10月31日、<https://blogs.yahoo.co.jp/novice14sight/10686493.html>
- (25) 北朝鮮は当時「強盛大国の扉を開く」というスローガンを掲げて、軍事と経済の大国化を標榜していた。「強盛」は朝鮮語で「カンソン」と発音するところから、このスローガンを借用したものであると推定される。
- (26) 文在寅政権の発足を受けて、既に開城工団の早期再開を求める市民団体の集会が開かれた。そこでは、南北経済協力企業協会、統一部、そして現代グループの各関係者が一堂に集い、再開に大きな期待を表明した。電子版『ハンギョレ』2017年5月21日。ただし、米国トランプ政権からは工団再開に反対を表明する声も聞こえている。
- (27) 盧武鉉についても「私が知る限り、大統領の至上課題は統一ではなく平和と共同繁栄であった」と李鍾奭は書いている。李鍾奭、前掲書、70頁。
- (28) この用語は、南北朝鮮が対立と分断を国内へ構造化し、それを統治の手段として為政者の執政や権力維持に利用する統治スタイルを指す。そこでは分断と対立に依存しながら、各為政者がイデオロギー操作を通じて自らの政敵を去勢、処刑、肅清する。イデオロギーの設定と解釈権は、ひとえに各為政者に独占されているため、長い間にわたり反体制勢力は北緯38度線や軍事分界線の向こうにいる実際の敵対勢力と同一視されてしまうのである。この「対立の相互依存」構造の形成過程については現在、筆者が新著『南北朝鮮の現代政治：「対立の相互依存」構造の形成過程に関する研究1945～60年』（仮題）を執筆中で、本年度の科学研究費補助金で出版助成を申請する予定である。
- (29) このため北朝鮮では、李明博を鼠明博と呼んで卑下し、彼の似顔絵が描かれた目標に向かって射撃訓練をする等、甚だしい敵視を繰り返した。これを韓国の進歩革新勢力が取り込んで同様な似顔絵を展示した点に、分断構造の依存性が非常に良く示されている。筆者は、まず北朝鮮のテレビで、次にソウル民主広場（市庁前広場）で同じ似顔絵を見た。
- (30) 現代峨山本社事業開発部長の宋容権へのインタビュー記録、ソウル、現代峨山本社2階喫茶店、2017年5月8日。この時の聞き取りによれば、韓国政府の統一部とは連絡が取れていないものの、文在寅の大統領大選を仮定して諸般の対応策を検討しているということであった。文在寅は、大統領選挙中から南北の対話を強調しており、実際に当選して後は国家情報院（国情院）長に盧武鉉政権で国情院第3部長（北朝鮮担当）だった徐薫を任命した。
- (31) 既存の統合理論に従えば、2国家あるいは2国家以上の地域間において、経済的な結び付きが強くなればなるほど、その地域で政治的ないしは軍事的な紛争は減り、地域の統合が進んで、より政治的な安定化へ向かうとされる。1つの事例として常に指摘されるのは、欧州共同体（EU）の形成過程である。しかしながら、現在進行している英国のEU離脱（Brexit）からして、その理論的な信憑性は極めて疑わしいと言わざるを得ない。
- (32) 劉昌根からのレクチャーによる引用であるが、彼の修士論文には一層より大胆な構想が見られる。「利害当事国が賛同して推進し、利益を分かち合える共同のビジネスを推進するのである。大陸鉄道網と連携した物流事業、シベリアのガス管事業など適合する事業を探し出すことが出来る。このような目的に相応しく準備されているのが開城工団である。開城工団は単純に北朝鮮地域内の経済特区の概念を越えて、韓国の首都圏と連携されて北側の多くの地域とも影響を与え受ける複合経済圏の中心として発展されなければならない。（中略）開城工団は地政学的に朝鮮半島の中心であるだけでなく、東北アジアの中心である。政治力学的にも中国・ロシアで代表される大陸勢力と米国・日本で代表される海洋勢力が出会う中心点である。開城工団が立派に発展して中心を掴んでくれるならば、必然的に開城工団は東北アジアの経済共同体のハブとなるであろう。」劉昌根、前掲修士論文、171頁。

⁽³³⁾ 北朝鮮は朝鮮最高人民会議の決定として2013年11月に鴨緑江経済開発区、新坪観光開発区、満浦経済開発区など13の経済開発区を発表したことに続き、2014年7月に6ヵ所を追加したので経済開発区は全部で19ヵ所に増えた。「北朝鮮、6ヵ所の経済開発区を追加」、電子版“DailyNK Japan”2014年7月25日、<http://dailynk.jp/archives/17957>

⁽³⁴⁾ 筆者の構想は、北朝鮮でも説明して賛同を得たことがある。その構想とは、開城工団など北朝鮮の経済特区に現在は無い小型オートバイの生産ラインを設置し、北朝鮮国内だけでなくアフリカや中南米の新興国に販路を求める内容である。当然この構想では技術提携を受ける日本の企業にロイヤルティ（*royalty*）を支払う前提であるが、太陽光で動くソーラー・バイクの生産が最近になって現実化している状況の中、エネルギー不足という共通の課題を抱える開発途上国における先駆的な試みとして実現の価値が高いと考える。